Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2016–2017

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2212 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening meerjarenplan Noordzee (Kamerstuk 22 112, nr. 2211)
Fiche: Wijziging oprichtingsverordeningen Eurofound, EU-OSHA en Cedefop
Fiche: Besluit Europees Jaar van het cultureel erfgoed (Kamerstuk 22 112, nr. 2213)
Fiche: Wijziging verordening inzake risicobeoordeling nieuwe psychoactieve stoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 2214)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2212
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Fiche: Wijziging oprichtingsverordeningen Eurofound, EU-OSHA en Cedefop

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstellen
1. Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2062/94 van de Raad.
2. Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Eurofound) en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1365/75 van de Raad.
3. Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop) en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 337/75 van de Raad.

b) Datum ontvangst Commissiedocumenten
23 augustus 2016

c) Nr. Commissiedocumenten
COM (2016) 528 (EU-OSHA), COM (2016) 531 (Eurofound), COM (2016) 532 (Cedefop)

d) EUR-Lex
1. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1472116825857&uri=CELEX:52016PC0528
2. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1472116825857&uri=CELEX:52016PC0531
3. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1472116825857&uri=CELEX:52016PC0531

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
Er is geen impact assessment uitgevoerd.

f) Behandelingstraject Raad
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie
Voorstellen 1. en 2. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Voorstel 3. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

h) Rechtsbasis
Voorstellen 1. en 2. Artikel 153, lid 2a van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
Voorstel 3. Artikel 166, lid 4, artikel 165 lid 4 en artikel 149 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

i) besluitvormingsprocedure Raad
Gekwalificeerde meerderheid

j) rol Europees Parlement
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstellen

De drie agentschappen Eurofound, EU-OSHA en Cedefop hebben tot doel de Commissie, de lidstaten en sociale partners te ondersteunen bij het ontwerpen en uitvoeren van beleidsmaatregelen rond arbeidsmarkt, werkomgeving, levensomstandigheden, beroepsonderwijs en -opleidingen en vaardigheden.
De voorgestelde herziening van de drie instellingsverordeningen heeft vooral tot doel om de bepalingen van deze verordeningen in lijn te brengen met de in 2012 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie vastgestelde gemeenschappelijke bepalingen voor EU-agentschappen. Deze «Common Approach» betreft een politiek akkoord maar is niet juridisch bindend voor de betrokken partijen. Daarnaast wordt een aantal wijzigingen aangebracht om de instellingsverordeningen te actualiseren en aan te passen aan de gegroeide praktijk wat betreft de doelstellingen en taken van de agentschappen.

Vanwege het unieke, tripartiete karakter van het bestuur van deze drie agentschappen en de raakvlakken van de beleidsopdrachten binnen het geheel van Europese agentschappen, zijn de wijzigingen van de instellingsverordeningen op elkaar afgestemd en zijn ze als een pakket gepubliceerd.

De doelstellingen van de «Common Approach» richten zich vooral op een stroomlijning van bestuur en management en verbetering van het functioneren van gedecentraliseerde agentschappen. De Commissie stelt zich bij uitvoering van de «Common Approach» als doel om tot een evenwichtiger bestuur, verbeterde efficiency en verantwoording en meer coherentie in de activiteiten van de agentschappen te komen. Deze doelstellingen worden onder andere nagestreefd via een herziening van de instellingsverordeningen van Eurofound, Cedefop en EU-OSHA.
Met de voorgestelde wijzigingen beoogt de Commissie een goede balans te vinden tussen basisregelgeving tot instelling van de agentschappen en de uitwerking van nadere regels – die per agentschap kunnen variëren – in «rules of procedure». Hiermee worden de instellingsverordeningen naar de toekomst wendbaarder.

De belangrijkste wijzigingen in de voorgestelde instellingsverordeningen van de drie agentschappen hebben betrekking op:

a. De rechtsbasis:
   In de huidige verordeningen is als rechtsbasis een «restartikel» van het Verdrag gebruikt (Artikel 352 VWEU). Het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie bevat intussen artikelen die inhoudelijk aansluiten bij het werkterrein van de agentschappen en zich daarom beter lenen als rechtsgrondslag.
b. Een uniforme structuur van de besturen:
   Bij alle drie agentschappen wordt de terminologie voor onderdelen van het bestuur in lijn gebracht met de «Common Approach». De agentschappen krijgen een Raad van Bestuur, die ondersteund wordt door een Uitvoerend Comité. De bestuurlijke taken, het aantal leden, de benoemingen van bestuur en directie van de agentschappen en de benoemingstermijnen worden gelijk getrokken in de drie instellingsverordeningen. Dit heeft onder andere tot gevolg dat het aantal leden van de Uitvoerend Comités beperkt wordt tot acht leden en de aanstellingsperiodes geüniformeerd worden. Specifiek vervalt in de voorgestelde instellingsverordening voor Eurofound de functie van adjunct-directeur.
c. De Raad van Bestuur krijgt de bevoegdheden van het tot aanstelling bevoegd gezag:
   Tot nu toe berusten deze bevoegdheden bij de Commissie. In de voorstellen krijgt de Raad van Bestuur naast de huidige strategische bestuurlijke rol ook een managementrol. De Raad van Bestuur wordt

de benoemende instantie voor de uitvoerend directeur. Zij delegeert de bevoegdheden van het tot aanstelling bevoegd gezag voor overige stafleden aan de uitvoerend directeur. In geval van «bijzondere omstandigheden» kan de Raad van Bestuur deze gedelegeerde bevoegdheden opschorten en opnieuw zelf uitoefenen (of delegeren aan een van de bestuursleden, of aan een staflid niet zijnde de uitvoerend directeur).

d. Programmering en rapportage:
   De herziening harmoniseert de bepalingen inzake programmering en rapportage met de eisen vastgelegd in de herziene financiële kaderregeling (verordening 1271/2013).
e. Antifraude maatregelen en beleid inzake belangenverstrengeling:
   De voorstellen bevatten diverse bepalingen die er op gericht zijn om fraude en belangenverstrengeling te voorkomen.
f. Evaluatiebepaling:
   In lijn met de principes van «better regulation» wordt in de instellingsverordeningen vastgelegd dat de Commissie de werkzaamheden van de agentschappen elke vijf jaar dient te evalueren in relatie tot doelstellingen, mandaat en taken. Dit mede met het oog op mogelijkheden om tot aanpassing van het mandaat te komen. Dit kan vervolgens leiden tot aanpassing of herroeping van de instellingsverordening.

b) Impact assessment Commissie

Volgens de Commissie zijn geen effectbeoordelingen nodig omdat het om een beperkte herziening gaat en de voorstellen alleen betrekking hebben op de interne werking van de agentschappen. Wel zijn er in 2015 – in het kader van de implementatie van de «Common Approach» – roadmaps[1] voor de drie tripartiet bestuurde agentschappen gepubliceerd. Deze roadmaps bevatten een beperkte effectbeoordeling van voorgenomen maatregelen ten aanzien van de drie agentschappen. In de roadmap is aangegeven welke beleidskeuzes zijn gemaakt. Er heeft bij de voorstellen tot aanpassing van de instellingsverordeningen raadpleging van sociale partners plaatsgevonden. Als gevolg hiervan is besloten geen wijzigingen door te voeren in tripartiete structuur en omvang van het bestuur van de agentschappen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht aan het werk van de drie agentschappen en de expertise en ondersteuning die zij bieden aan het Europese beleid rond de arbeidsmarkt, werkomgeving, levensomstandigheden, beroepsonderwijs en -opleiding en vaardigheden. De agentschappen verzamelen en analyseren informatie op de genoemde terreinen. Zij publiceren verschillende onderzoeken, waarin de lidstaten met elkaar worden vergeleken (zoals de Europese arbeidsomstandighedenenquête en de Europese bedrijvenenquête). Hiermee ondersteunen ze het werk van overheden, sociale partners en onderwijsinstellingen in lidstaten, het Europees Parlement en comités van de Raad en Commissie. Ook ondersteunen de agentschappen de uitwisseling van best practices tussen lidstaten en het uitrollen van praktische Europese instrumenten naar bedrijven en werknemers voor het implementeren van beleid, zoals via de Europese Focal Points.[2]

---

[1] Roadmap 26/3/2015 (EU-OSHA), roadmap 26/3/205 (Eurofound), roadmap 26/3/2015 (Cedefop)
[2] Het Nederlandse Focal Point is TNO, https://www.arboineuropa.nl/

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet kan op hoofdlijnen instemmen met de voorstellen en de inzet van de Commissie om de bepalingen van de agentschapsverordeningen zo veel mogelijk in overeenstemming te brengen met de gezamenlijke verklaring voor gedecentraliseerde agentschappen («Common Approach») uit 2012.

Ook is het kabinet van mening dat een nauwere afstemming en samenwerking tussen de drie agentschappen ten goede komt aan de ondersteunende rol van de agentschappen bij de implementatie van beleid in de Europese Unie, de lidstaten en de sociale partners.

Wel is het kabinet kritisch ten aanzien van het voornemen om de Raad van Bestuur van de drie agentschappen meer een managementrol te geven. In de optiek van het kabinet dient er een duidelijke scheiding te blijven tussen de strategische bestuursrol van de Raad van Bestuur en het management van het Agentschap. De managementrol is een taak van de directeur van het Agentschap mede gelet op zijn verantwoordelijkheid als wettelijke vertegenwoordiger van het Agentschap. Het kabinet kan ermee instemmen om de bevoegdheid tot benoeming van de directeur bij de Raad van Bestuur onder te brengen maar meent dat de Raad van Bestuur in beginsel geen bevoegdheid tot benoeming van het overige personeel van de agentschappen dient te hebben. De inzet van het kabinet zal zijn dat deze bevoegdheid hoort te berusten bij de directeur en aan deze gedelegeerd is door de Europese Commissie.

Tot slot is het kabinet voorstander van de versterking van de sociale dialoog in de Europese Unie. Het tripartiete karakter van het bestuur van de agentschappen draagt hier aan bij. Het kabinet waardeert het behoud van de bestaande vertegenwoordiging van lidstaten en nationale vertegenwoordigingen van werkgevers- en werknemersorganisaties in het bestuur.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Meerdere lidstaten bestuderen de voorstellen nog en hebben een (algemeen) voorbehoud gemaakt. Intussen is wel duidelijk dat de voorstellen inzake het tripartiete karakter en omvang van de Raad van Bestuur van de drie agentschappen op brede steun kunnen rekenen.
Uit eerste reacties blijkt verder dat net als Nederland een flink aantal lidstaten een kritische houding heeft ten aanzien van voorstellen tot wijzigingen in de bestuursstructuur. Deze kritiek spitst zich toe op een meer op management gerichte rol voor de Raad van Bestuur en toekenning van benoemende bevoegdheid voor stafleden aan de Raad van Bestuur. Volgens de Commissie vloeien deze veranderingen voort uit de «Common Approach». De genoemde lidstaten aanvaarden de «Common Approach» als richtsnoer voor wijzigingen, maar onderstrepen tegelijkertijd dat het tripartiete karakter van de besturen van deze agentschappen een aparte behandeling rechtvaardigt, omdat deze besturen in hoge mate inhoudelijk en politiek-strategisch georiënteerd zijn.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet is van oordeel dat de Commissie de bevoegdheid heeft voor het uitbrengen van de wijziging van de oprichtingsverordeningen. Deze bevoegdheid is voor de voorstellen van Eurofound en EU-OSHA

gebaseerd op artikel 153, lid 2 van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie (VWEU). En voor Cedefop op artikel 166, lid 4, artikel 165 lid 4 en artikel 149 van het VWEU. Het betreft hier een ondersteunende bevoegdheid van de Unie.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van de voorstellen positief. Ze betreffen bepaalde aspecten die verband houden met de interne werking van de agentschappen en hun functioneren in het EU institutionele kader. De doelstelling van de voorstellen kan niet gerealiseerd worden door acties op nationaal niveau.

c) Proportionaliteit

De voorstellen hebben geen gevolgen voor de grootte van de agentschappen of de reikwijdte van de taken en bevoegdheden. Bovendien gaan de voorstellen niet verder dan nodig is om de doelen te bereiken. Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit derhalve als positief.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft betrekking op de interne werking van enkele Agentschappen van de EU en heeft op zichzelf geen gevolgen voor de budgetten van deze agentschappen. De budgetten blijven ongeveer constant op 15 miljoen euro per jaar voor OSHA, ruim 20 miljoen euro per jaar voor Eurofound en ruim 17 miljoen euro per jaar voor Cedefop. Dit past binnen het meerjarig financieel kader voor de EU-begroting 2014–2020.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Er zijn geen financiële consequenties voor de overheidsorganisaties van de lidstaten. Mocht het voorstel toch tot onvoorziene budgettaire gevolgen voor de rijksoverheid leiden dan worden deze ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Er zijn geen financiële consequenties voor burgers en het bedrijfsleven.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De Commissie voorziet geen effecten op administratieve lasten. Het kabinet onderschrijft deze mening.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Er zijn geen gevolgen voor de concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De voorstellen betreffen de interne werking van de agentschappen. De regelgeving leidt niet tot verplichtingen voor implementatie door lidstaten.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De voorstellen bevatten geen gedelegeerde bevoegdheden voor de Commissie.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De bepalingen van de voorgestelde verordeningen treden in werking op de twintigste dag van de bekendmaking in het publicatieblad van de Europese Unie. Het kabinet acht deze termijn haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De voorstellen voorzien in een evaluatie conform de «Common Approach». De Commissie geeft aan om een horizontale evaluatie uit te voeren om de doelstellingen, het mandaat, het bestuur en de taken van de drie agentschappen te beoordelen. Dit kan het kabinet steunen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Geen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.